

Memorandum

Datum : 19 september 2002
Aan : de bestuurlijke werkgroep dualisme
Van : Wilma v.d. Wetering, namens de ambtelijke werkgroep dualisme Tel.: 3407
Onderwerp : een provinciale ombudsman

Samenvatting

De Commissie - Elzinga heeft in het rapport "Dualisme en lokale democratie" gepleit voor de instelling van een onafhankelijke externe klachtvoorziening. Deze aanbeveling was vooral gericht op de gemeenten, omdat daar een onafhankelijke klachtvoorziening veelal ontbrak. Binnenkort komt er een wettelijke regeling voor het extern klachtrecht.

Zoals in het hele land worden ook in de provincie Utrecht initiatieven genomen in het kader van de dualisering. En er worden wegen gezocht om de provincie zichtbaarder te maken voor de burger, en het bestaansrecht van de provincie te versterken. Een van de voorstellen die vanuit dat oogpunt zijn gedaan, is het advies van de werkgroep Dualisme om een onafhankelijke provinciale ombudsman aan te stellen. Als de burger vindt dat zijn klacht door de interne klachtencommissie niet afdoende is behandeld, kan hij naar de onafhankelijke ombudsman stappen. En bij een provinciale ombudsman is de drempel minder hoog dan bij een instantie verder weg, zo is de gedachte.

Tijdens de discussie met provinciale staten op 11 april j.l. werden bedenkingen geuit over nut en noodzaak van een eigen provinciale ombudsman, met name over de vraag of een ombudsman wel genoeg werk zou hebben en of je een goed geoutilleerde instantie als de Nationale ombudsman moet verlaten voor een geheel nieuw op te zetten provinciale instantie. De suggestie werd dan ook gedaan dat wanneer er een provinciale ombudsfunctie zou komen, dit gezamenlijk met gemeenten in de provincie Utrecht te doen.

Als vervolg op deze discussie is gekeken naar de huidige regeling en naar mogelijke opties voor de organisatie van een ombudsfunctie.

Om kort te gaan luidt de conclusie na deze inventarisatie dat, gezien het geringe aantal klachten dat binnenkomt bij zowel de interne provinciale klachtencommissie als bij de externe onafhankelijke Nationale ombudsman, het onnodig lijkt hiervoor een aparte provinciale voorziening in het leven te roepen. Aansluiting bij regionale, al bestaande ombudsinstanties zal de zichtbaarheid van de provincie niet groter maken.

Het advies luidt om de huidige situatie waar mogelijk te optimaliseren, door bijvoorbeeld als serviceverlening aan de burger de mogelijkheid tot het uiten van een klacht beter bekend te maken. Door middel van jaarverslagen kan PS zich op de hoogte stellen van hoeveelheid en aard van de klachten, één van de instrumenten voor het meten van de kwaliteit van de organisatie.

1. Huidige opzet

Volgens art 9:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft iedereen het recht om bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over een gedraging van dat bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is verplicht een klacht in behandeling te nemen, tenzij bezwaar of beroep kon worden ingesteld.

Bovenstaande eerstelijns klachtenvoorziening (zogenoemde intern klachtrecht) is sinds 1999 wettelijk geregeld. In de provincie Utrecht is hierin voorzien middels de sinds 1996 functionerende provinciale klachtencommissie.

Een onafhankelijke tweedelijns klachtenvoorziening (zogenoemde extern klachtrecht) is nu nog facultatief. De provincie Utrecht heeft ook hierin voorzien middels de vrijwillige aansluiting bij de Nationale ombudsman (No).

2. Extern klachtrecht

Zoals gezegd komt er nu ook een wettelijke regeling extern klachtrecht. Dit betekent dat binnenkort (medio 2003) zowel de eerstelijns (interne) voorziening verplicht is als ook de tweedelijns (externe) voorziening.

Er is een advies uitgebracht over een regeling van eisen (onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid etc.) waaraan een externe klachtvoorziening moet voldoen. Een voorontwerp is gepresenteerd voor de wettelijke regeling van het externe klachtrecht in de Awb, een algemene regeling voor het indienen en behandelen van klachten bij externe instanties. Zo moeten identieke kwaliteitseisen de verschillende vormen van externe klachtvoorzieningen harmoniseren.

Bij een externe, tweedelijns klachtvoorziening kan men pas klagen over de gedragingen van de overheid als de interne klachtprocedure, waarbij het bestuurorgaan eerst zelf de klacht probeert op te lossen, niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

De belangrijkste vormen van externe klachtvoorzieningen zijn:

- De Nationale ombudsman
- De lokale ombudsman / -commissie
- De regionale ombudscommissie
- De commissie voor bezwaar en beroep

Per 1 januari 1999 zijn alle provincies, na een proefperiode van een jaar, op vrijwillige basis structureel aangesloten bij de No. Alle betrokkenen beschouwden de No als een winst voor de klantgerichtheid en serviceverlening aan de burgers.

De Raad van State heeft in zijn advies over het voorontwerp de suggestie gedaan de provincies en waterschappen verplicht onder de bevoegdheid van de No te laten vallen, omdat ze toch al vrijwillig zijn aangesloten bij de No en niet is gebleken dat men de aansluiting wenst te beëindigen. Deze verplichting zou het wetsvoorstel aanzienlijk vereenvoudigen, omdat het nu een aantal wijzigingen van de Provinciewet en waterschapswet bevat voor het geval een provincie of waterschap een eigen ombudsman in het leven wil roepen. Die bepalingen kunnen vervallen wanneer het voorstel van de Raad wordt gevolgd.

Het IPO heeft, na consultering van de provincies, negatief geadviseerd over de verplichte aansluiting bij de No en heeft gepleit voor de voortzetting van de vrijwillige aansluiting. Het IPO is van mening dat de provincies zelf de vorm van de ombudsfunctie moeten kunnen bepalen (binnen de wettelijke kaders van het externe klachtrecht). Op grond van mogelijke toekomstige ervaringen met de No of door ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie (bijv. de verplichte provinciale rekenkamer), zou men de vrijwillige aansluiting moeten kunnen beëindigen.

3. De klachtenregeling bij de provincie Utrecht

Sinds 1996 heeft de provincie Utrecht voor de interne, eerstelijns klachtenregeling een provinciale klachtencommissie ingesteld. Deze klachtencommissie wordt gevormd door de leden van de Awb-adviescommissie PS, en bestaat uit zes statenleden en een onafhankelijke voorzitter. De commissie

behandelt klachten van burgers over de werkzaamheden (gedragingen) van bestuurders en medewerkers van de provincie Utrecht. Eenvoudige klachten kan de voorzitter zelfstandig afhandelen. De commissie adviseert aan het bestuursorgaan, die de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van de bevindingen van het onderzoek en van de conclusies die het daar eventueel aan verbindt. Tegen de beslissing op de klacht kan geen bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. Als de klager niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, kan hij zich tot de Nationale ombudsman wenden.

De Utrechtse provinciale klachtencommissie komt zelden bijeen, vanaf 1996 is de commissie 3 keer bijeen geweest. De rest van de klachten (1998: 1, 1999: 1, 2000: 1, 2001: 4, 2002: 0) worden door de voorzitter afgehandeld of worden anderszins geregeld.

De voorzitter ontvangt presentiegeld (€ 112, 83 per zitting).

Klachten moeten altijd eerst bij de provinciale klachtencommissie worden ingediend. Aard en hoeveelheid klachten kunnen een goede kwaliteitsmeter zijn voor het functioneren van de organisatie. Door registratie van de klachten is het voor PS goed mogelijk hierover controle uit te oefenen.

Niet alleen als service naar de burger is een adequate interne klachtenprocedure van belang, ook uit het oogpunt van kostenbeheersing is dat interessant.

De provincie betaalt de Nationale ombudsman per verzoekschrift, en hoe minder verzoekschriften des te geringer de kosten.

4. De Nationale ombudsman en de provincies

Als de interne klachtenprocedure niet naar tevredenheid van de klager is verlopen, kan hij een verzoekschrift indienen bij de No. Immers naast het recht op een behoorlijke klachtbehandeling door een bestuursorgaan zelf, heeft de burger ook recht op een onafhankelijke, externe behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen. En voor onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het rijk is de Nationale ombudsman ingesteld. Het toetsingscriterium van de ombudsman is of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

De Nationale ombudsman neemt als externe klachtinstantie een klacht pas in behandeling wanneer deze eerder werd voorgelegd aan het betrokken bestuursorgaan zelf. Dit is het zogenoemde kenbaarheidsvereiste.

In 2001 ontving de Nationale ombudsman 50 verzoekschriften over de provincies (2000: 33, 1999: 33). Van die 50 verzoekschriften zijn er 8 in behandeling genomen (2000: 7, 1999: 5) In een aantal gevallen had de ontvangen verzoekschriften betrekking op de verdeling van taken en de bevoegdheden tussen de provincies en de gemeenten op het terrein van de ruimtelijke ordening. Uit de verzoekschriften blijkt dat deze verdeling voor verzoekers vaak niet duidelijk is.

Van de 33 verzoekschriften in 1999 over de provincies waren er 4 over de provincie Utrecht, uitgaan kan worden van een jaarlijks gemiddelde van 4 verzoekschriften.

Twee rapporten werden in 2001 over de provincies uitgebracht (2000: 2, 1999: 2). In de eerste zaak (Zuid-Holland) werd de klacht niet gegrond verklaard en in de tweede (Zeeland) wel.

Via de interventiemethode werden in 2001 11 klachten afgehandeld (2000: 5).

Acht klachten hadden betrekking op het uitblijven van een, inhoudelijke, reactie. Na een succesvolle interventie van de Nationale ombudsman, werden de ingestelde onderzoeken tussentijds beëindigd.

Het aantal telefonische verzoeken om inlichtingen m.b.t. provincies over onderwerpen op het werkerrein van de Nationale ombudsman, was in 2000: 32 en in 2001: 65 (gratis telefoonnummer in 2001).

In het huidige jaar 2002 zijn tot nog toe twee rapporten door de No uitgebracht (N- en Zuid-Holland). Over de provincie Utrecht zijn tot nu toe geen rapporten verschenen.

5. Kosten Nationale ombudsman

Wat betreft de kosten voor decentrale overheid kent de Nationale ombudsman twee varianten: een vast bedrag per klacht en een gedifferentieerd tarief.

De provincie Utrecht betaalt het gedifferentieerde tarief, € 2833,86 voor elke klacht waarop een onderzoek volgt en € 191,95 voor elke klacht waarop geen onderzoek volgt.

Bij deze keuze is uitgegaan van een gemiddelde van 4 klachten per jaar, op de begroting is structureel € 4000 gereserveerd voor de No.

6. De lokale ombudsman

Het zijn vooral de grote steden die een eigen lokale ombudsman hebben ingesteld. Er is echter ook een aantal kleine gemeenten die over een eigen lokale ombudsman beschikt.

De gemeente Utrecht heeft met het instituut Utrechtse ombudsman een externe klachtvoorziening ingesteld. Het is een tweedelijns voorziening, men kan zich pas tot deze ombudsman wenden als de interne klachtenprocedure niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

De Utrechtse ombudsman vervult ook een regionale functie, omliggende gemeenten, het BRU en de Utrechtse recreatieschappen zijn aangesloten bij deze voorziening. Het voorstel voor de bekostiging van de Utrechtse ombudsman voor 2003 is om de aangesloten gemeenten een vast bedrag van 0.36 eurocent per inwoner per jaar te laten betalen. Dit bedrag is ongeacht het aantal klachten, maar wel afhankelijk van het aantal aangesloten gemeenten.

In vergelijking met het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over de provincies ontvangt, zijn de volgende cijfers illustratief:

In 2000 kreeg de Utrechtse ombudsman alleen uit de gemeente Utrecht 749 klachten. Daarvan vielen 153 klachten binnen de bevoegdheid van de ombudsman, 465 klachten vielen daarbuiten.

In 2001 was dit opgelopen tot totaal 848 klachten, waarvan er 175 binnen de bevoegdheid van de ombudsman vielen.

De klachten uit de omliggende gemeenten variëren van 3 (Amerongen) tot 11 (Houten) per jaar (niet gedifferentieerd naar bevoegdheid van de ombudsman).

De gemeentelijke ombudsman vervult een dagtaak, het bureau heeft diverse medewerkers in dienst.

Als sterk punt van de lokale ombudsman wordt de laagdrempeligheid genoemd.

7. De commissie bezwaar- en beroep als vorm van extern klachtrecht

Commissies voor bezwaar en beroep zijn ingesteld inzake bezwaren tegen **besluiten** van het bestuursorgaan. Klachteninstanties zijn ingesteld inzake bezwaren tegen **gedragingen** van bestuursorganen (onbeantwoorde brieven, onbehoorlijke behandeling, etc.). Dit is een belangrijk verschil tussen beide commissies.

Bij de provincie Utrecht is de samenstelling van de eerstelijns, interne klachtencommissie dezelfde als de Awb-adviescommissie PS (adviescommissie t.b.v. de beslissing op bezwaren tegen besluiten van provinciale staten).

Sommige gemeenten zien bij de invulling van de tweedelijns, externe klachtvoorziening een rol weggelegd voor de reeds bestaande bezwaar - en beroepscommissies, waarin ook vaak raadsleden zitting hebben. Bij gemeenten komt het voor dat raadsleden zitting nemen in commissies die primair zijn ingesteld om als bezwaarschriftencommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, advies uit te brengen aan het bestuursorgaan. Wanneer wordt voldaan aan de vereisten voor de samenstelling van dergelijke commissies, is dat geen probleem. Bij een interne klachtadviesprocedure, spreekt het bestuursorgaan vervolgens zelf een oordeel uit over de gedraging waartegen de klacht is gericht.

Anders wordt dit wanneer een dergelijke commissie belast zou worden met de externe klachtbehandeling. Een wezenlijk kenmerk daarvan is immers de zelfstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van het bestuursorgaan. De externe klachtvoorziening spreekt het eindoordeel uit over het gedrag van het betreffende bestuursorgaan. Met de eis van onafhankelijkheid en onpartijdigheid verdraagt zich niet dat leden van de raad (c.q. de staten) zitting hebben in die externe commissie.

De Nationale ombudsman mag geen onderzoek instellen zolang tegen een besluit bezwaar of beroep kan worden aangetekend. Ook is de No niet bevoegd een onderzoek in te stellen als een bezwaar- of beroepschrift in behandeling is. Kon op het moment waarop de No het verzoekschrift ontving nog bezwaar of beroep worden aangetekend, dan stuurt de Nationale ombudsman, na overleg met betrokkene, de brief door naar de bevoegde instantie.

8. Externe klachtvoorziening op nationaal of regionaal niveau: drie opties voor de toekomst

Als uitgangspunt bij de onderstaande opties geldt dat wanneer wordt gekozen voor een tweedelijns, externe klachtvoorziening die dichtbij de provincie staat (persoon of instantie op regionaal niveau), de eerstelijns voorziening relatief eenvoudiger kan worden (niet langer een commissie, maar een ambtenaar of de onafhankelijke voorzitter van een Awb-commissie kunnen de klachten behandelen). Wordt daarentegen gekozen voor een persoon of instantie die ver van de provincie staat (No, of een ombudsman of commissie voor alle provincies), dan kan de huidige eerstelijns voorziening blijven zoals die is en eventueel worden geoptimaliseerd.

Optie 1: regionaal niveau:

De ombudsfunctie kan op provinciaal worden georganiseerd. Dit kan één persoon of instantie zijn die speciaal wordt aangesteld voor de provincie Utrecht, maar er kan ook een combinatie worden gezocht met een aantal gemeenten. Voorstanders van deze optie verwachten hiermee een grotere herkenbaarheid van de provincie en een meer laagdrempelige externe klachtvoorziening.

Echter gezien het zeer geringe aantal klachten is de keuze voor één persoon of instantie alleen mogelijk wanneer het slechts een onderdeel van de functie of het takenpakket is. Anders zou deze optie veel te kostbaar worden.

Wat betreft de keuze voor een combinatie met meerdere gemeenten is er bijvoorbeeld de mogelijkheid van een aansluiting bij de ombudsman van de gemeente Utrecht en omliggende gemeenten. Ook hier is het argument laagdrempeligheid en grotere herkenbaarheid voor de burgers doordat de tweedelijns voorziening “dichtbij huis” geregeld is.

Het is echter de vraag of de provincie in een dergelijke constellatie wel zo zichtbaar wordt voor de burger. Gezien de verbondenheid van de ombudsman met de stad (i.c. Utrecht) en gezien het aantal klachten dat de Utrechtse ombudsman alleen al te verwerken krijgt van de gemeente Utrecht, is de mogelijkheid niet denkbeeldig dat de provincie Utrecht hier volledig achter verdwijnt.

Optie 2 en 3: nationaal niveau:

2. Alle provincies gezamenlijk een ombudsfunctie.

Wanneer de provincies gezamenlijk een ombudsfunctie organiseren, kunnen ze zich hiermee profileren naar de burger. Aan deze constructie zit echter het nadeel dat ook het aantal klachten bij de gezamenlijke provincies niet groot genoeg is om een dagtaak mee te vullen. De functie zou dan ook gecombineerd moeten worden met een andere taak. Bovendien is het de vraag of deze klachtvoorziening niet even ver van de burger afstaat als de Nationale ombudsman. Navraag bij een aantal provincies leert dat er op dit moment geen plannen bestaan om de aansluiting bij Nationale ombudsman te heroverwegen. Mocht het toch zover komen dat de provincies een eigen ombudsfunctie willen instellen, dan zou dat wellicht het beste in IPO-verband georganiseerd kunnen worden.

3. Optimaliseren van de huidige klachtenregeling.

Tenslotte als derde mogelijkheid het optimaliseren van de huidige klachtenregeling.

Dat wil zeggen: handhaaf de vrijwillige aansluiting bij de Nationale ombudsman. De ervaringen met de Nationale ombudsman zijn goed en deze instantie geniet bekendheid en vertrouwen bij veel mensen. Dit instituut heeft in de loop der jaren veel gezag opgebouwd.

Evalueer de huidige interne provinciale klachtenregeling, en versterk deze waar nodig.

Qua kosten zal de keus voor deze optie niet de duurste zijn. Het creëren van een tweedelijns voorziening speciaal voor de provincie, parttime of fulltime, zal duurder zijn dan de huidige regeling.

Laat de burgers duidelijk via de provinciale communicatiekanalen weten dat er een mogelijkheid tot klagen bestaat en dat men daar op een serieuze behandeling mag rekenen.

De provincie kan haar intentie om herkenbaar en bereikbaar te zijn voor burger niet alleen verwezenlijken door een goede tweedelijns klachtvoorziening, maar ook door de eerstelijns klachtvoorziening, de provinciale klachtencommissie, efficiënt en adequaat te regelen. Hierdoor ervaren burgers dat klachten serieus genomen worden en dat ze op een snelle, betrouwbare en onafhankelijke wijze worden behandeld.

PS kan zich via jaarverslagen van zowel de eerstelijns voorziening, de provinciale klachtencommissie, als van de tweedelijns voorziening, de Nationale ombudsman, op de hoogte stellen van hoeveelheid en aard van de klachten. Deze kwaliteitsmeter is één van de indicatoren voor het functioneren van de

organisatie, en als zodanig als instrument te gebruiken voor de controlerende en kaderstellende functie van PS.

9. Tijdpad

1. Bespreking van de notitie “provinciale ombudsman” door de werkgroep dualisme op 7 oktober.
2. Werkgroep biedt notitie met eigen standpunt aan GS aan.
3. De keuze wordt voorgelegd aan en bekrachtigd door de commissie Bestuur en Middelen.
4. Indien gekozen wordt voor optie drie, krijgt de organisatie de opdracht de huidige klachtenregeling te evalueren.

Naar aanleiding van het bovenstaande wordt de bestuurlijke werkgroep dualisme gevraagd zich uit te spreken over het volgende.

1. De werkgroep Dualisme maakt een keuze uit een van de drie opties over de tweedelijns, externe klachtenvoorziening van de provincie Utrecht.
2. De werkgroep Dualisme gaat akkoord met het voorgelegde tijdpad.